

Bruxelles, le 24 septembre 2020

**Avis 2020/15**

**Rendu à la demande du Ministre des Indépendants**

Article 110, §1 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

## **Modifications du droit passerelle classique**

### **Contenu**

En résumé.....	2
1 Le droit passerelle .....	3
2 Propositions de modifications.....	3
2.1 Modifications structurelles .....	3
2.2 Mesures temporaires .....	4
3 Estimations budgétaires.....	5
3.1 Mesures structurelles.....	5
3.2 Mesures temporaires.....	6
4 L'avis du Comité .....	6
4.1 Mesures proposées .....	6
4.2 Autres propositions.....	8

## En résumé

Plusieurs adaptations du premier pilier du droit passerelle classique sont soumises à l'avis du Comité. Ce pilier offre une protection sociale aux indépendants qui cessent ou interrompent leur activité professionnelle à la suite d'une faillite.

Les deux premières modifications sont de nature structurelle. Il est proposé de désormais :

- autoriser le cumul entre une prestation du droit passerelle 1<sup>er</sup> pilier et un autre type de revenu de remplacement ;
- assimiler les périodes au cours desquelles l'indépendant reçoit une prestation du droit passerelle 1<sup>er</sup> pilier avec une période d'activité dans le cadre du calcul de pension, et ce pour un maximum de 8 trimestres sur l'ensemble de la carrière professionnelle.

Les deux autres modifications sont temporaires. Pour les faillites qui ont été prononcées entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 31 décembre 2021 :

- les starters pourront aussi solliciter le premier pilier du droit passerelle classique ;
- certaines périodes de droit passerelle ne seront pas déduites du nombre maximal de mois de droit passerelle auquel un indépendant a droit.

Le Comité peut souscrire aux mesures proposées à condition qu'il soit tenu compte des remarques suivantes en ce qui concerne :

- le cumul : pour le Comité, cette mesure ne peut (du moins provisoirement) être que de nature temporaire. Avant toute adaptation structurelle des règles de cumul, le Comité demande toutefois d'attendre l'évaluation du droit passerelle classique, qu'il prévoit fin 2020.
- la constitution de pension : pour le Comité, i) la mesure ne peut s'appliquer qu'aux pensions qui prennent cours au plus tôt pour la première fois le 1<sup>er</sup> janvier 2021, ii) la mesure vaut pour les faillites et les cessations à compter du 1<sup>er</sup> avril 2020 et iii) seuls les trimestres à partir du 3<sup>ième</sup> trimestre 2020 peuvent entrer en considération.
- l'accès aux starters : pour le Comité, la mesure est possible à condition d'utiliser une condition de paiement effectif de cotisations pour deux trimestres.

En complément aux mesures proposées, le CGG suggère de :

- ne pas limiter les interventions proposées au 1<sup>er</sup> pilier, mais de les exécuter pour tous les piliers du droit passerelle classique ;
- temporairement porter la durée d'octroi dans le quatrième pilier aux 12 mois standards et ce pour les bénéficiaires du droit passerelle au cours la période allant d'avril 2020 à décembre 2021 ;
- ne pas déduire les périodes de droit passerelle situées entre le 1<sup>er</sup> avril 2020 et le 31 août 2020 des 12 mois de droit passerelle auxquels un indépendant a droit et ce pour les indépendants qui ont recours au droit passerelle dans la période du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 31 décembre 2021.

# 1 Le droit passerelle

Le droit passerelle offre une protection sociale aux travailleurs indépendants qui cessent ou interrompent (sont contraints de cesser ou d'interrompre) leur activité professionnelle dans un nombre de situations très spécifiques :

- la faillite (premier pilier);
- le règlement collectif de dettes (deuxième pilier);
- l'interruption forcée (troisième pilier);
- les difficultés économiques (quatrième pilier).

Pour pouvoir bénéficier du droit passerelle, l'indépendant doit répondre à une série de conditions en matière d'assujettissement, de paiement de cotisations, de cessation d'activité et de résidence.

Le droit passerelle comprend i) une prestation financière mensuelle, correspondant au montant de la pension minimum<sup>1</sup> et ii) le maintien des droits dans l'assurance maladie-invalidité<sup>2</sup>. Le régime a une nature résiduaire. L'intéressé ne peut avoir droit à aucun autre revenu de remplacement.

La durée de la couverture par évènement, c'est-à-dire par fait menant à l'octroi du droit passerelle, est limitée à 12 mois pour la prestation financière et à 4 trimestre pour le maintien des droits. Sur l'ensemble de sa carrière, l'indépendant peut toutefois solliciter à plusieurs reprises le droit passerelle tout en respectant une durée maximale totale de 12 mois/4 trimestres en cas de carrière de moins de 15 années et de 24 mois/8 trimestres en cas de carrière plus longue<sup>3</sup>.

## 2 Propositions de modifications

Le Comité prend connaissance d'une proposition de loi<sup>4</sup> du ministre Ducarme visant à apporter - en réponse à la situation économique difficile actuelle - certaines modifications au pilier "faillite" (premier pilier) du droit passerelle. Il s'agit de deux modifications structurelles et de deux modifications temporaires

### 2.1 Modifications structurelles

Les deux modifications structurelles proposées par le Ministre concernent i) la possibilité de cumul du pilier faillite du droit passerelle avec un autre revenu de remplacement et ii) l'ouverture de droits à pension pour la période de droit passerelle qui résulte d'une faillite (premier pilier).

---

<sup>1</sup> 1.291,69 EUR par mois pour un indépendant sans charge de famille et 1.614,10 EUR par mois pour un indépendant avec charge de famille, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2020.

<sup>2</sup> Y compris l'incapacité de travail et l'assurance maternité.

<sup>3</sup> Pour le calcul de cette carrière entrent en considération les trimestres qui donnent droit à la pension.

<sup>4</sup> Proposition de loi modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires en faveur des travailleurs indépendants en faillite, déposée par M. Denis Ducarme et consorts

### 2.1.1 Cumul avec un revenu de remplacement

À l'heure actuelle, le simple fait d'ouvrir un droit potentiel à un revenu de remplacement fait obstacle à l'octroi du droit passerelle. L'octroi effectif du revenu et sa hauteur n'ont pas d'importance. Dans certains cas, le travailleur indépendant perçoit donc un revenu de remplacement inférieur au montant prévu dans le cadre du droit passerelle bien qu'il remplisse les autres conditions d'octroi.

Il est donc proposé de permettre le cumul de la prestation du droit passerelle en cas de faillite avec un autre revenu de remplacement<sup>5</sup> tout en maintenant un plafond mensuel de cumul correspondant au montant du droit passerelle. En cas de dépassement de ce plafond, le montant mensuel du droit passerelle sera réduit à hauteur de ce dépassement. Cette autorisation de cumul s'appliquerait à toutes les faillites dont le jugement déclaratif a été prononcé à partir du 1<sup>er</sup> mars 2020.

### 2.1.2 Ouverture de droits à pension

Actuellement, les périodes de droit passerelle ne sont pas prises en compte pour le calcul de la pension. Il est ensuite proposé d'assimiler à une période d'activité pour le calcul de la pension les périodes au cours desquelles l'indépendant perçoit une prestation de droit passerelle à la suite d'une faillite, avec un maximum de 8 trimestres assimilés au cours de la carrière professionnelle. Cette assimilation commencerait le premier jour du trimestre qui suit la date du jugement déclaratif de faillite. La demande d'octroi du droit passerelle vaudrait automatiquement comme demande d'assimilation de la période.

## 2.2 Mesures temporaires

Afin d'aider les indépendants confrontés à une faillite en cette période difficile à la suite de la crise du coronavirus et de soutenir leur relance professionnelle, le Ministre propose également deux modifications temporaires du droit passerelle en cas de faillite (premier pilier). Ces assouplissements temporaires seront d'application pour les faillites intervenues entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 31 décembre 2021.

### 2.2.1 Extension du champ d'application aux starters

Afin de permettre aussi aux indépendants starters de bénéficier du droit passerelle en cas de faillite en cette période difficile, il est proposé de supprimer temporairement l'obligation d'assujettissement au statut social pendant les 4 trimestres précédant celui de la faillite et l'obligation d'avoir payé au moins quatre trimestres de cotisations sociales sur les seize trimestres précédant celui de la faillite. Cette mesure serait d'application pour les jugements déclaratifs de faillite situés entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 31 décembre 2021.

### 2.2.2 Assouplissement de la durée maximale d'octroi

Pour finir, il est proposé de :

---

<sup>5</sup> Pour les autres piliers, l'interdiction de cumul resterait d'application.

- ne pas tenir compte, pour une faillite survenant entre le 1er mars 2020 et le 31 décembre 2021<sup>6</sup>, des périodes antérieures au cours desquelles le travailleur indépendant a déjà bénéficié de l'assurance faillite, du droit de passerelle (dans le même pilier ou un autre) ou du droit passerelle temporaire dans le cadre de la COVID\_19 ;
- ne pas tenir compte de la période d'octroi du droit passerelle à la suite d'une faillite située entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 31 décembre 2021 pour déterminer la durée maximale d'octroi du droit passerelle au cours de la carrière du travailleur indépendant.

### 3 Estimations budgétaires

L'actuariat de la cellule ExpertiZ a tâché d'estimer l'impact budgétaire des différentes mesures proposées par le Ministre.

#### 3.1 Mesures structurelles

Premièrement, l'actuariat a estimé l'incidence budgétaire de l'assimilation de 4 trimestres de droit passerelle dans le cadre du calcul de pension. Considérant que l'avantage pension de cette assimilation s'élève à environ 300 euros par an et supposant que cette assimilation concernera toujours plus d'indépendants, pour atteindre environ un tiers des indépendants à l'âge de la retraite à partir de 2032, l'actuariat estime le coût de cette mesure à :

**Tableau 1. Coût estimé de l'octroi de droits à pension pour les périodes de droit passerelle 'pilier 1 : faillite' pendant 4 trimestres**

Année budgétaire	Coût total	Année budgétaire	Coût total
<b>2022</b>	750.000 EUR	<b>2030</b>	16.721.471 EUR
<b>2023</b>	2.308.976 EUR	<b>2040</b>	41.046.809 EUR
<b>2024</b>	3.999.201 EUR	<b>2050</b>	55.981.968 EUR
<b>2025</b>	5.817.864 EUR	<b>2060</b>	59.942.734 EUR
<b>2026</b>	7.761.893 EUR	<b>2072 et après</b>	60.200.304 EUR

Source : Actuariat cellule ExpertiZ, SPF Sécurité sociale

Concernant le cumul avec un revenu de remplacement, l'actuariat a évalué à 0,8 % la part des indépendants ayant fait une demande de droit passerelle qui se le sont vu refuser en raison du droit à un autre revenu de remplacement. Considérant que ce pourcentage ne tient pas compte des indépendants qui n'ont pas introduit de demande car ils savaient que le bénéfice d'un autre revenu de remplacement ferait obstacle à l'octroi du droit passerelle, l'actuariat considère que seul un faible pourcentage (sous les 2 %) d'indépendants auraient pu bénéficier du droit passerelle si ce cumul avait été autorisé. L'actuariat estime toutefois qu'il est impossible de déterminer précisément le coût de cette mesure vu l'impossibilité de prédire le nombre total de

<sup>6</sup> Pour ces faillites, il sera donc possible de toujours octroyer un droit passerelle comportant les 12 mois maximum de prestation financière et les 4 trimestres de maintien des droits.

bénéficiaires du droit passerelle à l'avenir. Il suppose néanmoins que le coût de cette mesure correspondra à moins de 2 % des dépenses totales en droit passerelle.

## 3.2 Mesures temporaires

En ce qui concerne les mesures temporaires proposées, l'actuariat souligne dans ces estimations que le pourcentage d'indépendants qui pourraient faire faillite d'ici fin 2021 dépend de paramètres très volatils<sup>7</sup> et que les études prévisionnelles à ce sujet ne sont pas consensuelles.

Partant du constat que le taux moyen de cessation d'activité avoisine 5 % par an dans un contexte économique normal, l'actuariat retient dans son analyse que 15 % des indépendants à titre principal pourraient faire faillite d'ici fin 2021 et bénéficieraient sur cette base du droit passerelle pendant 12 mois, soit la période maximale. En tenant compte de la répartition des indépendants à titre principal selon leur charge de famille, il estime le coût des assouplissements temporaires du premier pilier du droit passerelle à 1.912.824.414 EUR. L'actuariat insiste sur l'incertitude autour des hypothèses et, par conséquent, l'importante marge d'erreur de cette estimation.

## 4 L'avis du Comité

### 4.1 Mesures proposées

Le Comité prend connaissance des mesures proposées et relève les éléments suivants.

#### 4.1.1 Cumul plafonné

Le Comité peut adhérer à la proposition visant à autoriser le cumul du droit passerelle avec un autre type de prestation de remplacement à condition que la mesure soit (du moins provisoirement) de nature temporaire.

Pour l'instant, les règles de cumul sont différentes dans le droit passerelle classique et dans le droit passerelle de crise<sup>8</sup>. L'adaptation proposée aurait pour effet d'harmoniser les règles de cumul dans les deux régimes et de supprimer la discrimination qui existe sur ce point entre bénéficiaires du droit passerelle classique et bénéficiaires du droit passerelle de crise. Pour le Comité, il importe dès lors que l'assouplissement proposé soit aménagé en premier lieu pour la période couverte par le droit passerelle de crise.

Pour le CGG, une adaptation structurelle des règles de cumul dans le sens de la proposition n'est pas exclue à l'avenir. En effet, certaines situations peuvent justifier ce type de cumul. Un exemple classique de ce genre de situation, c'est l'indépendant qui a été salarié par le passé et s'est constitué à ce titre des droits dans le cadre de l'assurance chômage mais qui ne peut prétendre qu'à une allocation de chômage peu élevée. En l'espèce, l'octroi d'une prestation

---

<sup>7</sup> Mesures prises pour lutter contre la propagation de la COVID-19, mesures de relance économique, conjoncture économique belge et internationale, situation épidémiologique, confiance des consommateurs, etc.

<sup>8</sup> L'expression droit passerelle de crise est employée ici comme terme générique visant aussi bien la mesure temporaire de crise du droit passerelle que le droit passerelle de soutien à la reprise.

partielle dans le cadre du droit passerelle classique n'est pas autorisé pour l'instant, mais il pourrait bien être opportun que cela le devienne. Avant toute adaptation structurelle des règles de cumul, le Comité demande toutefois d'attendre l'évaluation qui sera faite du droit passerelle classique. Le CGG avait prévu de faire cette évaluation au premier semestre 2020 mais il a fallu la reporter en raison de la crise du coronavirus. L'évaluation devrait maintenant avoir lieu dans les derniers mois de 2020.

Par ailleurs, le Comité a encore une remarque à faire sur les modalités techniques de la mesure proposée. Les nouveaux alinéas visés à l'art. 5, § 1<sup>er</sup>, 5° ne portent pas uniquement sur la prestation financière et donc également sur le maintien des droits. Le Comité se demande si cette façon de procéder convient pleinement à l'assurance maladie-invalidité, aussi bien pour l'octroi de remboursements dans les soins de santé (bon de cotisation) que pour l'octroi de prestations dans le cadre de l'incapacité de travail, l'invalidité et la maternité dans le cas où l'autre prestation ouvrirait également des droits dans le régime des salariés.

#### 4.1.2 Ouverture de droits à pension

La proposition visant à prendre un maximum de 8 trimestres de droit passerelle en compte pour le calcul de la pension répond à une demande faite précédemment par le Comité<sup>9</sup>. Le Comité aimerait toutefois que la proposition soit encore précisée dans le sens suivant :

- la mesure s'applique aux pensions prenant cours pour la première fois au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'assimilation n'entre donc en ligne de compte que pour le calcul des nouvelles pensions et toute rétroactivité est ainsi exclue ;
- la mesure vaut pour les faillites et les cessations à compter du 1<sup>er</sup> avril 2020 ;
- les trimestres à partir du 3<sup>ème</sup> trimestre 2020 entrent en ligne de compte pour l'assimilation.

#### 4.1.3 Extension starters

Le CGG peut se reconnaître dans une proposition visant à abaisser le seuil d'accès au droit passerelle classique pour les starters. Dans le même temps, le Comité souligne l'importance du principe assurantiel - et donc du paiement de cotisations - dans le statut social, tant du point de la légitimité qu'en vue d'éviter les abus. Il propose donc, pour les starters, d'assouplir la condition de paiement des cotisations sans toutefois complètement la supprimer. Concrètement, le Comité propose pour les starters la condition de deux trimestres de paiement effectif des cotisations.

#### 4.1.4 Durée maximale de la prestation

Le CGG approuve la proposition visant à ce que :

- soit toujours accordé un droit passerelle comportant maximum 12 mois de prestation financière et 4 trimestres de maintien des droits pour les faillites survenant du 1<sup>er</sup> avril

---

<sup>9</sup> Avis 2019/09 du 23 mai 2019 'Constitution de droits à pension en cas de droit passerelle et de dispense de cotisations'.

2020 au 31 décembre 2021 compris, et donc que les précédentes périodes d'assurance faillite, de droit passerelle (dans le même ou un autre pilier) ou de droit passerelle temporaire dans le cadre de la Covid 19 ne soient pas prises en compte dans la durée maximale sur l'ensemble de la carrière ;

- les périodes de droit passerelle accordées pour une faillite survenant du 1<sup>er</sup> avril 2020 au 31 décembre 2021 compris ne soient pas prises en compte dans la durée maximale du droit passerelle (tous piliers confondus) sur l'ensemble de la carrière.

## 4.2 Autres propositions

Le Comité fait encore deux autres propositions en complément des mesures précitées.

### 4.2.1 Champ d'application des mesures proposées

Les mesures reprises dans la proposition se rapportent exclusivement au premier pilier du droit passerelle classique. Le Comité peut se reconnaître dans chacune de ces propositions dans la mesure où les remarques qu'il a émises seront prises en compte. Il ne voit toutefois pas pourquoi les mesures proposées ne devraient avoir d'effet que pour le premier pilier du droit passerelle. Il propose donc d'étendre ces mêmes modifications à l'ensemble des piliers pour les cessations et interruptions à partir du 1<sup>er</sup> avril 2020.

### 4.2.2 Durée maximale de la prestation quatrième pilier

Pour l'instant, dans le quatrième pilier du droit passerelle classique (difficultés économiques), la durée maximale est fonction du nombre de trimestres pour lesquels ont été payées des cotisations sociales ouvrant des droits à pension.

Nombre de trimestres cotisés	Droits : nombre de trimestres	Prestation : nombre de mois
Moins de 8	0	0
Moins de 20	1	3
Moins de 60	2	6
60 ou plus	4	12

Le Comité propose que la période d'octroi dans le quatrième pilier soit également portée temporairement à 12 mois pour les personnes qui bénéficient du droit passerelle dans la période avril 2020 - décembre 2021.

### 4.2.3 La période avril - août 2020 sans effet sur les périodes maximales d'octroi

Dans un contexte économique affecté par la Covid 19, il n'est pas évident pour les indépendants d'entamer une nouvelle activité professionnelle ou de trouver du travail comme salarié dans la période qui va du 1<sup>er</sup> avril au 31 août 2020. Le Comité estime donc qu'il s'indique de neutraliser la période du 1<sup>er</sup> avril au 31 août 2020 au niveau de la détermination des périodes maximales d'octroi.



Concrètement, le Comité demande que les périodes de droit passerelle situées entre le 1er avril 2020 et le 31 août 2020<sup>10</sup> ne soient pas comptabilisées dans les 12 mois de droit passerelle dont on peut bénéficier et ce, pour les indépendants qui ont recours au droit passerelle dans la période du 1er avril 2020 au 31 décembre 2021.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 24 septembre 2020

**Veerle DE MAESSCHALCK,**  
**Secrétaire**

**Jan STEVERLYNCK,**  
**Président**

---

<sup>10</sup> Durant cette période, la dégressivité des allocations de chômage a été gelée dans le régime salarié.